

Asia: VN/7747/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Yleistukilaki

Yleinen näkemyksenne työskentely- ja asumisaikavaatimuksen asettamisesta tavanomainen yleistuen saamisen edellytykseksi

-
- **Tavanomaisen yleistuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin vaatimus työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttämisestä. Näkemyksenne työskentelyvaatimuksesta**
-
- **Vaihtoehtoisesti tavanomaisen yleistuen edellytykset voisi täyttää kolmen vuoden asumisella Suomessa. Näkemyksenne asumisaikavaatimuksesta**

Yleinen näkemyksenne kielitaitoa koskevista poikkeuksista työskentely- ja asumisaikavaatimuksen soveltamiseen

-
- **Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, jonka äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta**
-

- Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka on osoittanut riittävän suomen tai ruotsin taidon (Eurooppalaisen viitekehyksen mukainen B1.1 taso) kielen kahdella osa-alueella. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta

-

- Esityksessä on arvioitu, että suurin osa osoittaisi kielitaitonsa kotoutumiskoulutuksesta saatavalla todistuksella. Lisäksi mahdollistettaisiin maksuton keskitason YKI-tutkinnon suorittaminen. Näkemyksenne kielitaidon osoittamisen tavoista

-

- Kielitaidon osoittamisen tavat määritettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Näkemyksenne tätä koskevan asetuksenantovaltuuden antamisesta

-

- Työskentely- ja asumisaikavaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka vamman tai muun vastaavan syyn takia voi osoittaa kielitaitoaan. Näkemyksenne tästä poikkeuksesta

-

- Esityksen toimeenpanoon liittyy sekä Kelan että työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Näkemyksenne toimeenpanoprosessin toimivuudesta

-

Näkemyksenne yleistukilain 8 §:n mukaisen ulkomaalaista koskevan rajoituksen muuttamisesta tilapäisen suojelun oleskeluluovalla maassa olevien osalta

-

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki

Näkemyksenne palveluun pääsemisen takuuajasta

-

Näkemyksenne takuuajan kuluessa tarjottavista palveluista

-

Näkemyksenne takuuajan toteutumisen valvonnasta

-

Laki yleisistä kielitutkinnoista

Näkemyksenne maksuttoman keskitason YKI-tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta

-

Esityksen vaikutukset ja perustelut

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista kotoutumisen kannusteisiin

-

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista

-

Näkemyksenne esityksen muista vaikutuksista

-

Näkemyksenne esityksen suhteesta perustuslakiin sekä EU-lainsäädännön ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksiin

-

Voimaantulo

Näkemyksenne esityksen voimaantulosta

-

Kotoutumistuki ja palveluun pääsemisen takuu aika koskisivat tilanteita, joissa henkilö muuttaa Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Näkemyksenne tästä siirtymäsäännöksestä

-

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muuta lausuttavaa esityksestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laeiksi yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muun muassa yleistuesta annetun lain muuttamista siten, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdtoa ja, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja on taloudellisen tuen tarpeessa. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä (noin 726 euroa kuukaudessa), joka olisi noin 90 prosenttia täysimääräisen yleistuen tasosta. Täysimääräinen yleistuen taso olisi 37,21 euroa päivässä eli noin 800 euroa kuukaudessa.

Vaatimusta työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei kuitenkaan sovellettaisi jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu keskittyy lausunnossaan erityisesti esityksessä ehdotettuun kielitaitovaatimukseen ja sen merkitykseen yleistukea ja kotoutumistukea saavien yhdenvertaisuuden kannalta.

Säädöstausta

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki konkretisoi perustuslain, ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiä sekä panee toimeen perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeVL 31/2014).

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn, kuten kielen, perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Valtuutettu toteaa, että nyt lausuntokierroksella oleva esitys vastaa vuonna 2016 eduskunnan käsiteltävänä ollutta hallituksen esitystä (HE 169/2016 vp), jossa ehdotettiin työttömyysturvalain muuttamista siten, että maahanmuuttajille myönnettäisiin työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi 90 prosenttia työttömyyspäivärahan määrästä. Hallituksen esityksen tarkoituksena oli tuolloin ”turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestäväällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Lakiehdotuksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen”.

Perustuslakivaliokunta katsoi kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2016 vp), että olennaista on varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu tulee perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Lisäksi valitun keinon tulee olla oikeasuhtainen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että ”esitys siitä, että ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen”. Olennaista tässä yhteydessä on, että ulkomaalaisten oikeus perustoimeentuloon on turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että esitys asetti työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat työttömät. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että Suomen houkuttelevuuden vähentäminen turvapaikanhakumaana eikä julkisen talouden säästötavoite sellaisenaan oikeuta poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta arvioi myös perustetta, jossa ulkomaalaisten asettaminen heikompaan asemaan liittyisi pyrkimykseen edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja työllistymisen edellytyksien parantamiseen. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi, että se ”ei kuitenkaan pidä uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä ei ole asianmukaisesti selostettu, miten etuuden alentamisen on tarkoitus edistää integroitumista.”

Nyt lausuntokierroksella oleva esitys eroaa tuolloin eduskunnan käsiteltävänä olleesta hallituksen esityksestä siltä osin, että nyt esityksen tavoitteena ei ole nimenomaisesti mainittu olevan Suomen vetovoiman vähentäminen turvapaikanhakijoiden maahantulon kohteena eivätkä julkisen talouden säästöt, vaikkakin kotoutumistukea koskeva esitys vähentäisi esityksen mukaan julkisen talouden menoja noin 3,5 miljoonalla eurolla. Esityksen sanottuna tavoitteena on luoda etuusjärjestelmään kotimaisen kielen oppimisen kannustinmekanismi, joka vahvistaa Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Esitystä tulee

siis arvioida perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 55/2016 vp) mukaisesti siitä näkökulmasta, voidaanko pitää uskottavana, että maahanmuuttajien sosiaaliturvaa alentamalla edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja parannetaan heidän työllistymisensä edellytyksiä.

Yleistuen alemmasta määrästä maahanmuuttajille

Valtuutettu toteaa ensinnäkin, että esityksen mukainen tavoite vahvistaa Suomeen muuttaneiden kielen oppimista ja työmarkkinoille pääsyä on kannatettava. Kotimaisen kielen oppiminen edesauttaa maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä kotimaisille työmarkkinoille pääsyä. Vaikka esityksen tavoite on sinänsä kannatettava, tulee asiassa edellä mainitun mukaisesti erityisesti arvioitavaksi se, onko esitetyille muutoksille esitettävissä hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia.

On selvää, että ehdotus, jossa yleistukea maksettaisiin alennettuna henkilöille, jotka eivät täytä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta Suomessa taikka joiden äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame, asettaa maahanmuuttajataustaiset työttömät työnhakijat epäedullisempaan asemaan muiden työnhakijoiden kanssa. Vaikka maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kotoutumisen edellytysten parantaminen taikka kotimaisten kielten oppimisen edistäminen ovat kannatettavia tavoitteita, esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, millä tavoin perustoimeentuloa turvaavaan etuuden alempi määrä edistää näiden tavoitteiden toteutumista. Tehokkaampi ja oikeasuhtaisempi keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi olisi esimerkiksi panostaminen nimenomaisesti kotoutumisen edistämiseen ja maahanmuuttajien kielikoulutukseen.

Esityksen sivulla 43 todetaan, että valmistelun aikana on arvioitu, että henkilön työllistymistaitoja taikka kielitaitoa edistävään palveluun pääsemisen kuuden kuukauden takuujasta säättäminen ei aiheuttaisi tarvetta lisätä kuntien rahoitusta. Ottaen huomioon, että jatkossa yleistuen saajan kielitaidolla olisi osittain ratkaiseva merkitys tuen määrän kannalta, kielikoulutuspalveluiden riittävä rahoitus tulisi turvata eikä kielikoulutukseen pääsyn tulisi estyä tai viivästyä palveluiden puuttumisen vuoksi. Huomionarvoista on, että tämän esityksen kanssa samanaikaisesti lausuntokierroksella on hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta, jossa on tarkoitus toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuuteen 15 miljoonan euron säästöt. Vaarana tällöin on, että kielikoulutukseen kohdistuvat säästöt johtavat tilanteeseen, että koulutukseen pääsy viivästyy tai estyy, jolloin henkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta osoittaa vaadittua kielitaitoa ja näin saada täysimääräistä yleistukea. Tämä lopputulos ei ole linjassa esityksessä mainittujen tavoitteiden kanssa.

Esityksessä korostetaan työn merkitystä kotoutumisessa. Esityksen työllisyysvaikutuksiin liittyy epävarmuutta, mutta esityksessä arvioidun mukaisesti esityksen työllisyysvaikutus on vähäinen. Esityksessä arvioidaan kotoutumistuen täysimääräisen työllisyysvaikutuksen olevan vain muutama sata henkilöä vuodessa. Esityksen mukaan vuositasolla kotoutumistukea saavien määrän arvioidaan

kuitenkin olevan noin 14 500 henkilöä. Myös tältä osin jää osittain epäselväksi, millä perusteella esityksessä ehdotettavien toimenpiteiden arvioidaan olevan oikeasuhtaisia suhteessa tavoiteltuun päämäärään, kun muutaman sadan henkilön laskennallisen työllisyysvaikutuksen vuoksi kohderyhmästä suurimman osan, tai lähes kaikkien, toimeentuloedellytykset heikkenevät huomattavasti.

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu sitä, miten ehdotettu muutos vaikuttaisi eri tavalla EU:n alueelta muuttavien henkilöiden ja EU:n ulkopuolelta ns. kolmannesta maasta muuttavien henkilöiden kannalta. EU-sääntelyn ja unionin kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi henkilölle, jolla kolmen vuoden asumisaikavaatimus täyttyy esimerkiksi toisessa EU-maassa asumisen perusteella, maksettaisiin yleistukea täysimääräisenä. Kohdejoukko, johon hallituksen esityksellä tavoiteltavat muutokset kohdentuvat, kattaa käytännössä näin ollen vain osan Suomeen muuttavista maahanmuuttajataustaisista henkilöistä. Käytännössä esitys koskisi henkilöitä, jotka muuttavat Suomeen kolmannesta maasta ja joilla ei ole riittävästi asumiskausia toisessa EU-maassa tai ETA-maassa. Esityksen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien tavoitteiden kannalta ei tulisi olla merkitystä sillä, onko kolmannesta maasta Suomeen muuttanut henkilö asunut ennen Suomeen muuttoa jossakin toisessa EU-maassa.

Kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen vammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi

Esityksessä ehdotetaan yleistukilain 11 b §:n 1 momentin 4 kohtaan lisättäväksi, että asumista tai työskentelyä koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Pykälän perusteluissa todetaan, että syiden tulisi liittyä johonkin vammaan tai sairauteen, joka estäisi koulutukseen osallistumisen tai kielitaidon osoittamisen, eivätkä esimerkiksi erilaiset oppimisvaikeudet olisi säännöksessä tarkoitettu syy.

Valtuutettu suosittelee poikkeamisedellytykseen lievempää sanamuotoa, jotta soveltamiskynnys ei muodostuisi liian korkeaksi. Valtuutettu katsoo, että edellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava syy. Säännöksessä tulisi varmistaa se, että esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus katsottaisiin riittäväksi perusteeksi poiketa kielitaitovaatimuksesta.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esityksestä ei riittävästi ilmene, miksi hiljattain maahan muuttaneet, työmarkkinoille kiinnittymättömät kotimaista kieltä riittämättömästi osaavat henkilöt asetetaan eri asemaan ja miksi heidän perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa työttömyyden varalta heikennetään muihin työttömiin työnhakijoihin verrattuna tavalla, joka vaikuttaa hakijoihin osittain mielivaltaisesti riippuen siitä, mistä maasta henkilö Suomeen muuttaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jos esitys etenee eduskuntaan, on esityksestä syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen

Erityisasiantuntija

Marko Leimio

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Leimio Marko
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Erityisasiantuntija